

**اظهار نظر کارشناسی درباره:**  
**« طرح اصلاح موادی از قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای  
اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات و  
الحاقات بعدی آن »**

مقدمه

طرح «اصلاح موادی از قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن» با شماره ثبت (۱۶۰) اعلام وصول شده بود که پس از بررسی در کمیسیون با اصلاحاتی به تصویب رسیده است. شوراهای اسلامی کشور به عنوان نهادهایی مردمی نقش مهمی در اداره امور کشور ایفا می‌کنند. در راستای اجرای سیاست‌های کلی انتخابات و رفع برخی اشکالات انتخابات شوراهای و همچنین در راستای بهبود نظارت بر عملکرد آن‌ها، طرح مذکور در چند موضوع اصلی به تصویب کمیسیون امور داخلی و شوراهای رسیده است. لذا باید به این نکته توجه داشت که این طرح به دنبال اصلاح و یا حل کلیه مسائلی مربوط به شوراهای اسلامی کشور نیست، بلکه قصد دارد تا برخی از این مسائل را مورد توجه قرار دهد. با این مقدمه ضمن اظهار نظر پیرامون کلیات طرح مزبور، مفاد آن بررسی خواهد شد.

**بررسی مصوبه کمیسیون**

طرح حاضر به طور کلی واجد سه محور اساسی است. یکی هیأت‌های نظارت بر انتخابات، دیگری نحوه ثبت نام داوطلبان در انتخابات و نحوه رسیدگی به صلاحیت آن‌ها و دست آخر نظارت بر شوراهای. بر این اساس به بررسی هریک از این محورها خواهیم پرداخت.

۱. **هیأت‌های نظارت بر انتخابات؛** مجلس شورای اسلامی به موجب ماده (۵۳) «لایحه تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشوری و انتخاب شهرداران» در سال ۱۳۷۴ مقرر کرده بود که «به منظور نظارت بر امر انتخابات شوراهای، هیأت مرکزی نظارت بر انتخابات شوراهای اسلامی کشوری متشکل از سه نفر از اعضای کمیسیون شوراهای و امور داخلی کشور و دو نفر از اعضای کمیسیون اصول هشتاد و هشتم و نودم قانون اساسی به انتخاب مجلس شورای اسلامی تشکیل می‌گردد». شورای نگهبان، انتخاب ناظرین از نمایندگان مجلس شورای اسلامی را مغایر اصل پنجاه و هفتم قانون اساسی و سایر اصول مربوط به وظایف مجلس شورای اسلامی، اعلام کرد. مجلس شورای اسلامی در جهت رفع ایراد شورای نگهبان، نظارت بر انتخابات را به قانون مواد (۷۳) و (۷۴) قانون اصلاح قانون تشکیلات شوراهای اسلامی کشوری و انتخابات شوراهای مزبور مصوب ۱۳۶۵/۴/۲۹ ارجاع داد. البته در این مواد که در حال حاضر نیز معتبر است، نمایندگان مجلس شورای اسلامی هیأت مرکزی نظارت و هیأت استانی نظارت بر انتخابات را تشکیل می‌دهند. اما با توجه به تصویب آن در سال ۱۳۶۵ و عدم ایراد شورای نگهبان به آن معتبر و مجری می‌باشد.

مخصوص سخن علنی

مشخصات طرح

دوره یازدهم - سال اول

شماره ثبت:

۱۶۰

شماره چاپ:

۳۰۹

تاریخ چاپ:

معاونت پژوهش‌های

سیاسی - حقوقی

دفتر:

مطالعات حقوقی

مشخصات گزارش

شماره مسلسل:

۲۴۰۱۷۲۵۲

تاریخ انتشار:

۱۳۹۹/۸/۲۶





### ۳. نظارت بر شوراهای

(الف) بر اساس ماده (۸۹) قانون فعلی «هیأت‌هایی به نام هیأت حل اختلاف و رسیدگی به شکایات» به شکایات مبنی بر انحراف شوراهای از وظایف قانون رسیدگی می‌کنند. در واقع تا زمانی که شکایت مطرح نشود، این هیأت نسبت به موضوعی ورود پیدا نمی‌کند. این خلأ قانون با اصلاح این ماده بر طرف شده است و در جهت تقویت جایگاه این هیأت، نظارت بر عملکرد شوراهای به وظایف این هیأت اضافه شده است. لذا ماده فعلی بدین صورت اصلاح شده است که «به منظور جلوگیری از انحراف شوراهای از وظایف قانونی خود و نظارت بر عملکرد آن‌ها از حیث وظایف مقرر در این قانون و رسیدگی به شکایات نسبت به تخلفات اعضای شوراهای، هیأت‌هایی به نام هیأت نظارت بر عملکرد و حل اختلاف شوراهای ... تشکیل می‌شود»

(ب) همچنین ترکیب اعضای این هیأت‌ها نیز در سطوح مختلف اصلاح شده است. در هیأت مرکزی تعداد دو نفر از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به سه نماینده افزایش پیدا کرده است و تعداد اعضای شورای عالی استان‌ها از سه نفر به دو نفر کاهش پیدا کرده است. در هیأت استانی، مدیرکل سازمان بازرسی استان و مدیرکل دفتر نظارت شورای نگهبان به اعضای هیأت نظارت بر عملکرد و حل اختلاف استان افزوده شده است. در نهایت در هیأت شهرستانی، نماینده سازمان بازرسی استان و رئیس دفتر نظارت شورای نگهبان در شهرستان به اعضای هیأت مذکور اضافه شده‌اند. مبنای حضور شخصی از سازمان بازرسی این است که بر اساس اصل یکصد و هفتاد و چهارم قانون اساسی، این سازمان مسئول نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قانون می‌باشد، لذا وجود چنین شخصی به پیشبرد بهتر امور و اجرای صحیح قانون کمک خواهد کرد. همچنین به دلیل اینکه مدیرکل دفتر نظارت شورای نگهبان در هیأت عالی نظارت استان و رئیس دفتر نظارت شورای نگهبان در هیأت نظارت شهرستان حضور داشته و بر امر انتخابات نظارت می‌کنند و یکی از وظایف آنها رسیدگی به صلاحیت داوطلبان می‌باشد و به طور معمول افرادی که عضو شوراهای اسلامی شهر و روستا می‌باشند، در دوره‌های بعدی انتخابات نیز شرکت می‌کنند. لذا حضور در نظارت بر عملکرد و رسیدگی به تخلفات از جهت اینکه امکان شناخت بیشتر اعضای شوراهای را فراهم می‌کند، می‌تواند به بررسی صلاحیت داوطلبان کمک شایانی بکند.

(ج) در موضوع رسیدگی به تخلفات اعضای شوراهای، بر اساس مصوبه کمیسیون با تقاضای هر یک از اعضای هیأت نظارت بر عملکرد و حل اختلاف در مورد رسیدگی به تخلف اعضای شوراهای، دبیرخانه موظف است موضوع را در دستور کار قرار دهد. این الزام باعث می‌شود که پرونده‌های تخلفات به موقع رسیدگی شده و از برخی اعمال نظرها در تأخیر برای رسیدگی به پرونده‌ها جلوگیری شود.

ذیل تبصره «۱» ماده (۸۹) با توجه به اینکه مشخص نیست منظور از «ظرف مدت حداکثر سی روز از زمان اطلاع از تخلفات اعضای

شوراهای»، اطلاع دبیر هیأت است یا عضو متقاضی، واجد ابهام است. لذا پیشنهاد می‌شود این قسمت با رعایت تشریفات مندرج در

آیین‌نامه داخلی بدین صورت اصلاح شود: «دبیر هیأت موظف است علاوه بر اجرای وظایف مربوط به هیأت با تقاضای هر یک از اعضای

هیأت مبنی بر رسیدگی به تخلفات اعضای شوراهای موضوع را ظرف مدت حداکثر سی روز در دستور کار این هیأت قرار دهد.»

(د) هیأت‌های نظارت بر عملکرد و حل اختلاف شوراهای به مانند کمیسیون اصل نودم قانون اساسی می‌توانند برای نظارت بر عملکرد شوراهای و اعضای آن‌ها با دستگاه‌هایی که با شوراهای و اعضای آن‌ها در ارتباط بوده یا می‌باشند، مکاتبه نموده و اطلاعات و اسناد لازم را از آن‌ها بدست بیاورند. در صورت عدم همکاری، مستنکف به مجازات محکوم خواهد شد.

در تبصره «۳» ماده (۸۹) برای روشن‌تر شدن این موضوع که «دستگاه‌های مربوطه» به چه معناست و حیطه نظارت مذکور چیست، پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی، عبارت «دستگاه‌هایی که به هر طریقی با شوراها و شهرداری‌ها در ارتباط هستند، در حیطه وظایف مربوط به شوراها و شهرداری‌ها»، جایگزین عبارت «دستگاه‌های مربوطه» شود.

ه) در حال حاضر مصوبات کلیه شوراهای موضوع این قانون در صورتی که پس از دو هفته از تاریخ ابلاغ مورد اعتراض «هیأت تطبیق مصوبات شوراهای اسلامی کشور با قوانین» قرار نگیرد، لازم الاجراء می‌باشد. فرآیند اعتراض و نحوه رسیدگی در ماده (۹۰) قانون به تفصیل آمده است. در حال حاضر در صورت اختلاف نظر بین شورا و هیأت تطبیق، هیأت حل اختلاف به عنوان مرجع نهایی در خصوص مصوبه شورا در فرصت زمانی بیست روز تصمیم‌گیری خواهد کرد. با توجه به اینکه این فرصت زمانی در عمل فرصت کمی می‌باشد، کمیسیون مدت زمان سی روز را در نظر گرفته است؛ ضمن اینکه طبق قانون حاضر مشخص نشده است در صورتی که هیأت حل اختلاف در این مدت اعلام نظر نکند، آیا مصوبه قابل اجرا خواهد بود یا فاقد اعتبار است، لذا در تکمیل این ماده کمیسیون با اضافه نمودن عبارت «در صورتی که در مهلت مقرر نسبت به مصوبه تعیین تکلیف نشود، مصوبه لازم الاجرا خواهد بود» در مقام رفع این ایراد قانون برآمده است.

و) موضوع مهم دیگر در نظارت بر شوراها، بحث انحلال آن‌ها موضوع ماده (۹۱) قانون است. در حال حاضر صرفاً فرماندار می‌تواند تقاضای انحلال شورای روستا را به هیأت حل اختلاف استان ارائه کند که با اصلاح صورت گرفته، امکان تقاضای انحلال برای دیگر اعضا نیز وجود خواهد داشت.

همچنین طبق قانون فعلی در پایان رسیدگی به تقاضای انحلال، هیأت رسیدگی به حل اختلاف، صرفاً به انحلال یا عدم انحلال می‌تواند حکم کند و قانون فعلی در خصوص احکام جایگزین، در مواردی که تخلفات شورا مستحق مجازات انحلال نیست ساکت است. به بیان دیگر در مواردی که ممکن است تخلفی از شورا سر زده باشد، دو حالت وجود دارد، انحلال یا عدم انحلال. این موضوع به لحاظ قواعد حقوقی درست نبوده و لازم است مواردی به عنوان مجازات در نظر گرفت. لذا تبصره (۲) به ماده (۹۱) اضافه شده است تا هیأت نظارت بر عملکرد و حل اختلاف اقدام مقتضی را انجام دهد.

ز) در خصوص رسیدگی به تخلفات هر یک از اعضای شوراها، با تصویب این قانون دایره افرادی که می‌توانند از اعضای شوراها در نزد هیأت‌های نظارت بر عملکرد و حل اختلاف شوراها شکایت خود را مطرح کنند، گسترده‌تر شده و علاوه بر فرماندار و استاندار و وزیر کشور که خود از اعضای هیأت‌های نظارت بر عملکرد و حل اختلاف نیز هستند، دیگر اعضای هیأت‌های مذکور نیز می‌توانند اقدام به شکایت کنند.

### نتیجه‌گیری

کمیسیون امور داخلی کشور و شوراها، طرح «اصلاح موادی از قانون تشکیلات و وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و اصلاحات و الحاقات بعدی آن» را با اصلاحاتی به تصویب رسانده است که مصوبه مذکور در راستای تقویت سازوکار نظارت بر انتخابات، نحوه ثبت نام داوطلبان در انتخابات و نحوه رسیدگی به صلاحیت آن‌ها و دست آخر نظارت بر شوراها ارزیابی می‌شود. با این وجود پیشنهاد می‌گردد با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی، اصلاحاتی به شرح زیر اعمال گردد:

۱. ذیل تبصره «۱» ماده (۸۹) با توجه به اینکه مشخص نیست منظور از «ظرف مدت حداکثر سی روز از زمان اطلاع از تخلفات اعضای شوراها»، اطلاع دبیر هیأت است یا عضو متقاضی، واجد ابهام است. لذا پیشنهاد می‌شود عبارت ذیل تبصره با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی بدین صورت اصلاح شود:

«دبیر هیأت موظف است علاوه بر اجرای وظایف مربوط به هیأت با تقاضای هر یک از اعضای هیأت مبنی بر رسیدگی به تخلفات اعضای شوراها موضوع را ظرف مدت حداکثر سی روز در دستور کار این هیأت قرار دهد.»

۲. در تبصره «۳» ماده (۸۹) برای روشن‌تر شدن این موضوع که «دستگاه‌های مربوطه» به چه معناست و حیطة نظارت مذکور چیست، پیشنهاد می‌شود با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی، عبارت «دستگاه‌هایی که به هر طریقی با شوراها و شهرداری‌ها در ارتباط هستند، در حیطة وظایف مربوط به شوراها و شهرداری‌ها»، جایگزین عبارت «دستگاه‌های مربوطه» شود.

با عنایت به نکات فوق‌الذکر تصویب این طرح با اعمال پیشنهادات مطرح شده با رعایت تشریفات مندرج در آیین‌نامه داخلی پیشنهاد می‌شود.